

University of Groningen

## De rechtsgrond van kinderregelingen in de sociale zekerheid

Vonk, G.J.

*Published in:*

Kind en sociale zekerheid, J. Berghman, S. Klosse, en G. Vonk (red.), Den Haag, 2005, Uitgave van de SVB, 108-133 plus redactioneel commentaar

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Vonk, G. J. (2005). De rechtsgrond van kinderregelingen in de sociale zekerheid. *Kind en sociale zekerheid*, J. Berghman, S. Klosse, en G. Vonk (red.), Den Haag, 2005, Uitgave van de SVB, 108-133 plus redactioneel commentaar.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# De rechtsgrond van kinderregelingen in de sociale zekerheid

*Prof. dr. Gijsbert Vonk<sup>1</sup>*

## 1. Inleiding

Er wordt in de sociale zekerheid op talloze manieren rekening gehouden met het kind. Een nota van het Ministerie van SZW uit het jaar 2000 signaleerde maar liefst 23 kinderregelingen<sup>2</sup>, variërend van kinderbijslag, fiscale heffingskortingen, studiefinanciering, tot allerlei regelingen voor kinderopvang, voor alleenstaande ouders, voor wezen, etc. Daarnaast bevinden zich in de uithoeken van het stelsel nog allerlei bijzondere voorzieningen die minder algemene bekendheid genieten, zoals vergoedingen voor pleeggezinnen of, om maar eens een zijstraat te noemen, een regeling voor schippersinternaten.

De sociale zekerheid is sterk op het kind betrokken. De vraag waarom dit zo is, is - dogmatisch gesproken - niet eens zo moeilijk te beantwoorden. De klassieke functie van de sociale zekerheid is het bieden van inkomensbescherming. Dit kan nodig zijn in verband met het wegvallen van arbeidsinkomsten, of doordat personen worden geconfronteerd met zware financiële lasten die zij niet geheel zelf geacht worden te dragen. Kinderen vormen voor gezinnen een zware, langdurige kostenpost. In de sociale zekerheid wordt het opvoeden en verzorgen van kinderen daarom gekwalificeerd als één van de “sociale risico’s”. Men spreekt in dit verband van “kinderlast”. In feite is het doel van alle kinderregelingen om ouders hierin voor een deel te compenseren.

Toch is de rechtsgrond van de kinderregelingen niet oncontroversieel. Zo is de invoering van de kinderbijslag gepaard gegaan met jarenlange debatten, waarbij de politieke bloedgroepen maar moeizaam tot een compromis konden komen. Inmiddels is de kinderbijslag een relatief rustig bezit geworden, een vanzelfsprekendheid bijna. Het is alsof de samenleving zich niet langer bewust is van de achterliggende bestaansgronden van het bijslagensysteem.<sup>3</sup> Maar juist in deze “zingevingslacune” slaan bij tijd en wijle/n de twijfels over de noodzaak van een kinderbijslag/en toe en worden de achterliggende motieven opnieuw opgerakeld.<sup>4</sup> Oude thema’s, zoals de vraag welke solidariteitsmechanismen achter de kinderbijslagen schuilgaan, of sprake moet zijn van inkomensafhankelijkheid, in welke mate progressie moet worden

---

<sup>1</sup> De auteur is dank verschuldigd aan mr. drs. Marjolein van Everdingen voor de ondersteuning die zij heeft geboden bij het schrijven van paragraaf 3.

<sup>2</sup> Aanboden per brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Vermeend van 9 oktober 2000 aan de voorzitters van de Vaste commissie voor SZW en de Vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer.

<sup>3</sup> Zie hierover Rineke van Daalen, “De invoering van kinderbijslag in Nederland, Kostwinning en standsbesef”. *Amsterdams Sociologisch-Tijdschrift*, 2002, 285-312.

<sup>4</sup> Zo heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kielzog van debatten in het Parlement naar aanleiding van het voornemen om het lesgeld, de WTOS en overige kinderregelingen te integreren, een achtergrondnotitie over de doelstellingen van de kinderbijslag moeten toezeggen, vgl. TK 2003-2004, 29 258, nr. 14, 1.

betracht naar leeftijd of gezinsgrootte, etc., worden daarbij met enige tussenpozen opnieuw bediscussieerd.

Een kenmerk van het hedendaagse debat over kinderregelingen is dat het kinderbijslagsysteem minder beschouwd wordt als een zelfstandig opererend systeem binnen de sociale zekerheid, maar meer als een onderdeel van een ruimer pakket van regelingen op grond waarvan bijdragen worden verstrekt in verband met kinderen.<sup>5</sup> Het is niet zo dat in het verleden de kinderbijslag geen concurrentie ondervond van alternatieve benaderingen. Zo hadden Marx en Engels het niet zo op met de “bourgeois clap trap”<sup>6</sup> over familiewaarden. Zij pleitten voor gratis staatsvoorzieningen voor onderwijs en de opvang van kinderen. Voor de Tweede Wereldoorlog hebben socialisten, ook in ons land, deze benadering nog lange tijd omarmd als alternatief voor kinderbijslagen. Maar de huidige situatie is dat beide benaderingen gelijktijdig worden gerealiseerd. Onderwijs in de leerplichtige leeftijd wordt bijvoorbeeld van overheidswege ter beschikking gesteld. Dat doet aan het bestaan van de AKW niet af. Daarenboven zijn naast de kinderbijslag allerlei andere uitkeringsregelingen die rekening houden met kinderen tot wasdom gekomen, zoals fiscale heffingskortingen, de studiefinanciering en subsidies voor kinderopvang. De rol van de AKW ten opzichte van deze andere regelingen is de afgelopen decennia zichtbaar teruggedrongen.<sup>7</sup> Deze ontwikkeling roept de vraag op wat de functie is van de kinderbijslag ten opzichte van de andere kinderregelingen, maar ook op basis van welke argumenten collectieve middelen moeten worden ingezet voor de ene of de andere regeling.

In deze bijdrage wordt op deze vragen ingegaan. Het doel is om na te gaan hoe de rechtsgrond van het traditionele kinderbijslagstelsel zich verhoudt tot de rechtsgrond van andere kinderregelingen in de sociale zekerheid. Hierbij wordt niet alleen aandacht besteed aan de verschillen tussen de rechtsgronden van de diverse regelingen. Ook wordt aandacht besteed aan datgene wat de regelingen gemeenschappelijk hebben: het kind als verbindende schakel.

In deze bijdrage wordt hiertoe een “rechtsgrondenmodel” gepresenteerd. Dit model gaat ervan uit dat de kinderregelingen zich bevinden binnen twee principiële spanningsvelden, te weten dat van inkomensafhankelijkheid versus inkomensonafhankelijkheid en dat van de vrije bestedingsmogelijkheden voor ouders versus doelsubsidies. Daarbij wordt een overzicht gegeven van gronden en argumenten die voor deze uitersten pleiten. Als opmaat voor dit rechtsgrondenmodel worden eerst drie thema's besproken, namelijk de rechtsgrond van de kinderbijslag in historisch perspectief (paragraaf 2), de plaats van de kinderbijslag ten opzichte van andere kinderregelingen in de sociale zekerheid (paragraaf 3) en de nieuwe uitdagingen ten

---

<sup>5</sup> Illustratief voor deze benadering is het volgende citaat uit het kabinetsstandpunt over de inkomensonafhankelijkheid van de huidige AKW: “Op dit moment biedt de kinderbijslag een inkomensonafhankelijke basisaanvulling op het inkomen en bieden fiscale kinderkortingen een inkomensonafhankelijke inkomensondersteuning. Het kabinet acht het van belang deze regelingen in onderlinge samenhang te bezien en als complementaire instrumenten te beschouwen”. TK 2003-2004, 29 287, nr. 2, 3.

<sup>6</sup> Letterlijk ontleend aan de officiële Engelse vertaling van het *Communistisch manifest*, hoofdstuk 2.

<sup>7</sup> Vgl. H. van der Most, “Overheidssteun voor het levensonderhoud van kinderen: de AKW in de tang” in: 25 jaar PS, PS Special, 2005, 49-58.

aanzien van kinderregelingen in de sociale zekerheid (paragraaf 4). De bijdrage wordt afgesloten met een slotbeschouwing (paragraaf 6).

Voor de begripsvorming is het goed nog even stil te staan bij de betekenis van enkele begrippen. Onder het begrip “rechtsgrond” versta ik de ultieme ratio, *de causa finalis*, die ten grondslag ligt aan een wettelijk stelsel. Het gaat hierbij om de kernachtige, essentiële overweging die in officiële stukken, met name parlementaire stukken, tot uitdrukking wordt gebracht. Deze invulling van het begrip sluit aan bij de definitie in de *Van Dale*, als “de grond waaraan (...) de wet zijn rechtsgeldigheid ontleent”. Zij sluit tevens aan bij de invulling van het rechtsgrondenbegrip dat ik tegenkwam in een bijdrage over de geschiedenis van de kinderbijslagverzekering in een jubileumbundel van de Raden van Arbeid van R. Gosker, toenmalig voorzitter van de Raad van Arbeid te Zwolle.<sup>8</sup> Hij schreef in 1969: “De formulering van de rechtsgrond is de korte, bondige samenvatting van het ‘waarom’, op grond waarvan een bepaalde overheidsdaad gerechtvaardigd is”. De auteur was daarbij van oordeel dat het niet gaat om “juridische spitsvondigheden”, maar om een uiting van de verantwoordingsplicht van de overheid in de democratische rechtsstaat. Dat waren nog eens mooie inzichten van een bestuurder in de sociale zekerheid.

Onder “kinderregelingen in de sociale zekerheid” versta ik alle regelingen in het kader waarvan het hebben van een of meer kinderen bepalend is voor het recht op of de hoogte van een uitkering. Daarbij wordt uitgegaan van een ruim socialezekerheidsbegrip. Alle regelingen die op enigerlei wijze voorzien in inkomensoverdrachten van de overheid naar de burger worden eronder begrepen. Wel wordt een beperking aangebracht tot de eerste pijler. Regelingen in de aanvullende, collectieve sfeer blijven buiten beschouwing.

---

<sup>8</sup> R. Gosker, “De geschiedenis van de kinderbijslagverzekering” in: *De groei van de sociale verzekering in Nederland*, Gedenkboek, uitgegeven ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Vereniging van Raden van Arbeid, 1970, 105-128.

## 2. De rechtsgrond van de AKW in historisch perspectief

### 2.1 Het rechtvaardig arbeidsloon

De vroege kinderbijslagregelingen in Europa vinden hun wortels in de discussie over het rechtvaardig arbeidsloon. Leidden de lage lonen en de loonafhankelijkheid reeds tot verpaupering van het proletariaat, de situatie was nog eens extra nijpend voor arbeiders met grote gezinnen. Het feit dat kinderen zelf ook werkten en aldus massaal een bijdrage leverden aan de gezinseconomie<sup>9</sup>, deed hier niet aan af. Kinderen werkten pas vanaf een latere leeftijd en kregen aanzienlijk lagere lonen dan volwassenen.

Het lot der grote gezinnen leidde tot het vraagstuk of de werkgevers toeslagen zouden moeten uitbetalen op het loon aan arbeiders met kinderen. Dit vraagstuk vormde het voorwerp van een ideologisch getinte strijd. Socialisten zagen er (aanvankelijk) niets in. Zij voerden de klassenstrijd, bepleitten nationalisatie van het economisch leven en toonden zich voorstander van directe staatszorg voor opvang en scholing van kinderen. Economisch-liberale stromingen waren tegen loontoeslagen vanuit het principe van gelijk loon - gelijke arbeid en de negatieve gevolgen die dergelijke toeslagen hebben voor de concurrentieverhoudingen. Met name de Rooms-Katholieken waren fervent voorstander. Het *Rerum Novarum* van 1891 verzette zich tegen de gelijkstelling van menselijke arbeid aan koopwaar en bevatte een hartstochtelijk pleidooi voor een billijk gezinsloon: "It is the most sacred law of nature that a father should provide food and all necessities for those who he has begotten".<sup>10</sup> De encycliek *Quadragesimo Anno* van 1931 bevatte een expliciet pleidooi voor loondifferentiatie al naar gelang gezinslasten.

Kindertoeslagen op het loon kwamen vooral in zwang na de Eerste Wereldoorlog, het eerst in de ambtenarenssector (waar zij bij afwezigheid van concurrentie eenvoudiger waren in te voeren<sup>11</sup>) en nadien ook in bepaalde ondernemingen en bedrijfstakken. Het is deze geleidelijke opmars van loontoeslagen in het interbellum die vervolgens aanleiding heeft gegeven tot een bliksemsnelle opkomst van wettelijke kinderbijslagfondsen als onderdeel van het socialeverzekeringssysteem. Het mooist is deze evolutie zichtbaar geweest in België en Frankrijk, waar werkgevers ertoe waren overgegaan onderlinge toeslagenfondsen in het leven te roepen. Deelname aan deze fondsen werd vervolgens in respectievelijk 1930 en 1932 bij wet verplicht gesteld. Daarmee is de ontwikkelingsgang niet anders geweest dan die van andere takken van sociale verzekeringen waaraan onderlinge fondsen ten grondslag hebben gelegen. Maar ook in andere landen waar eigen toeslagenfondsen minder wijdverspreid waren, zoals in ons eigen land<sup>12</sup>, kwamen kinderbijslagverzekeringen snel tot stand.

---

<sup>9</sup> Vgl. Ali de Regt, "Children in the 20th-century family economy: From co-providers to consumers", *History of the Family* 9 (2004) 371-384, 371-384.

<sup>10</sup> *Rerum Novarum*, paragraaf 9.

<sup>11</sup> Vgl. M. Dupeyroux, *Ontwikkeling en tendenties van de stelsels van sociale zekerheid der Lid-Staten van de Eruopese Gemeenschappen en Groot-Brittannië*, EGKS, Luxemburg, 1966, 60.

<sup>12</sup> Vgl. Rineke van Daalen, a.w., 297.

In Nederland is na lange parlementaire schermutselingen de eerste kinderbijslagwet in de vorm van een wet, houdende regelen inzake kinderbijslagverzekering voor loontrekkenden, in 1939 vastgesteld.<sup>13</sup> De wet trad tijdens de oorlog, op 1 januari 1941, in werking, een tijdstip dat aanleiding heeft gegeven tot het hardnekkige misverstand dat niet Romme, doch de Duitsers de kinderbijslagen in Nederland zouden hebben ingevoerd. Uit de parlementaire stukken blijkt dat de rechtsgrond van de wet gelegen was in de bescherming van de inkomenspositie van huisvaders van grote gezinnen, ter vervanging van loontoeslagen. De wet strekte tot “een meer rechtvaardige verdeling van het totaal bedrag dat wordt verloond door met name verplicht te stellen dat bij de loonbepaling van hen wier gezin den feitelijken gemiddelden omvang overtreft, met de daarmee samenhangende grotere lasten wordt rekening gehouden”.<sup>14</sup> Een herverdeling van inkomsten tussen hoger en lager betaalde arbeiders was daarbij niet aan de orde. Doelstelling was om belemmeringen weg te werken om te bereiken dat kinderen “overeenkomstig hun stand” kunnen worden onderhouden<sup>15</sup>. Deze uitgangspunten kwamen zichtbaar tot uiting in de opzet van de wet. Voor de eerste twee kinderen bestond geen recht op kinderbijslag en toeslagen voor arbeiders varieerden al naar gelang de hoogte van het loon, oplopend van 10 cent per dag tot 25 cent. Deze eigenschappen kenmerkten overigens ook veel buitenlandse kinderbijslagregelingen.

## *2.2 Van rechtvaardig arbeidsloon naar rechtvaardige inkomensverdeling*

Geen regeling die zo snel is afgedreven van haar oorspronkelijke rechtsgrond als de eerste kinderbijslagwet. Reeds tijdens de Tweede Wereldoorlog pleitte Beveridge voor een universeel systeem van kinderbijslagen op niet-inkomensafhankelijke grondslag, te financieren door de staat. Beveridge beschouwde een dergelijk systeem, samen met de National Health Service en volledige werkgelegenheid, als randvoorwaarde voor het welslagen van het na-oorlogse socialezekerheidsstelsel. Hij had hiervoor vooral pragmatische argumenten. Zonder kinderbijslagsysteem kon de doelstelling van het bieden van een sociaal minimum voor uitkeringsgerechtigden niet worden bereikt. Het alternatief van gezinstoeslagen op uitkeringen zou er namelijk toe leiden dat het verschil tussen de hoogte van het inkomen uit arbeid en de uitkeringshoogte te klein wordt.<sup>16</sup> Voorwaar een dwingende logica.

Om geheel eigen redenen vond de Beveridge-benadering na de oorlog in Nederland onmiddellijk weerklank. Als onderdeel van de centraal geleide loonpolitiek die vanaf 1946 werd ingesteld, werd bij wijze van tijdelijke maatregel het recht op kinderbijslag uitgebreid tot de eerste twee kinderen. De ratio van deze maatregel was gelegen in het realiseren van een rechtvaardiger inkomensverdeling, ten gunste van de verzorgers van kinderen. Hiermee konden looneisen van de vakbeweging in toom worden gehouden. Ook het andere element van de kinderbijslag dat aan het rechtvaardig arbeidsloon herinnerde, te weten de verhoging van de kinderbijslag al naar gelang het loon van de arbeider, werd in 1946 afgeschaft.

---

<sup>13</sup> Wet van 23 december 1939, Stb. 806.

<sup>14</sup> TK 1957-1958, 4953, nr. 3, 14.

<sup>15</sup> Rineke van Daalen, a.w., 301.

<sup>16</sup> Zie het Beveridgerapport, *Social insurance and allied services*, Part VI.

Na de oorlog is het stelsel van kinderbijslagen voortdurend aan hervormingen onderhevig geweest. De wijzigingen in de kinderbijslagwetgeving zijn niet zozeer ingegeven door verdere evoluties in de rechtsgrond. Deze is, zoals verderop nog zal worden toegelicht, constant gebleven. Daarentegen hebben wijzigingen in het kinderbijslagcomplex vooral gelijke tred gehouden met andere ontwikkelingstrends in de sociale zekerheid.

Eén van deze trends was gericht op de uitbouw van de personele werkingssfeer tot niet-actieven en zelfstandigen. Het moderne socialezekerheidsconcept ging ervan uit dat de gemeenschap ten minste minimale verantwoordelijkheid heeft voor het welzijn van al haar leden en niet slechts de loonarbeiders. Deze notie is niet aan de kinderbijslagwetgeving voorbijgegaan. In 1948 trad de Kinderbijslagwet voor ouderdoms-, invaliditeits- en wezenrentetrekkingen in werking. In 1951 kwam er een voorziening tot stand voor kleine zelfstandigen. Pas vanaf 1980 werden al deze regelingen opgenomen in die éne Algemene Kinderbijslagwet zoals wij die thans nog kennen.<sup>17</sup>

Een andere trend werd gevormd door de aanvankelijk geleidelijke verbetering van het prestatieniveau van de sociale zekerheid. Ook hiervan heeft de kinderbijslag geprofiteerd. Met de situatie zoals die was ontstaan in 1980 heeft de Nederlandse kinderbijslagregeling haar hoogtepunt bereikt. Er is sprake van een sluitend stelsel dat voor alle ingezetenen kinderbijslagen geeft voor eigen, aangehuwde en pleegkinderen tot aan de leeftijd van 27 jaar. Daarbij bestond er progressie van uitkeringshoogte zowel met betrekking tot gezinsgrootte als de leeftijd van het kind. Voor uitwonende, studerende kinderen kon drievoudige kinderbijslag worden verkregen tot aan het 27-ste levensjaar.

Op de golven van de algemene teneur is vanaf de tweede helft van de jaren 80 het beschermingsniveau van de kinderbijslag voortdurend neerwaarts bijgesteld. Een deel van deze trend houdt verband met de vervanging van het kinderbijslagregime door studiefinanciering, een proces dat in 1 januari 1996 geheel is afgerond. Vanaf die datum bestaat er geen enkel recht op kinderbijslag meer voor kinderen ouder dan 18 jaar.

Een aantal neerwaartse bijstellingen van het prestatieniveau is vooral ingegeven door bezuinigingsoverwegingen. In 1995 is de progressie in de kinderbijslag afgeschaft voor kinderen geboren na 1 januari 1995. Bij deze kinderen is de hoogte van de kinderbijslag dus niet langer afhankelijk van de gezinsgrootte. Verder is in 1995 de leeftijdsprogressie van 70:100:130 voor kinderen in de cohorten van respectievelijk 0-5 jaar, 6-11 jaar en 12-17 jaar teruggeschroefd naar de verhouding 70:85:100. Deze ingrepen zijn niet direct gecompenseerd door andere regelingen.

De meest recente trend is dat de kinderbijslag het moet afleggen tegen nieuwe typen kinderregelingen. Het meest in het oog springt het stelsel van inkomensafhankelijke heffingskortingen, die met de belastingherziening van het jaar 2000 het levenslicht hebben aanschouwd (zie hieronder paragraaf 3). In officiële stukken wordt het verband

---

<sup>17</sup> De AKW was al in 1963 ingevoerd ten behoeve van het derde en volgende kind. De andere regelingen bleven voortbestaan ten behoeve van de eerste twee kinderen.

tussen het een en het ander niet altijd expliciet gelegd, maar met het bevroren van de kinderbijslag door het kabinet Balkenende II en het gelijktijdig verhogen van de fiscale kinderkortingen<sup>18</sup>, wordt toch wel duidelijk dat de kinderbijslag pas op de plaats heeft moeten maken voor de fiscale kortingsvariant. Een soortgelijk uitruileffect kan overigens ook worden bevroed ten opzichte van regelingen voor kinderopvang. De overheidssubsidies hiervoor zijn het afgelopen decennium steeds verder opgeschroefd, hetgeen van de AKW niet kan worden gezegd. Een uitruil tussen kinderbijslag en kinderopvang komt tegenwoordig steeds meer in zwang. Zo pleitte Boris Dittrich in zijn in mei 2005 gepubliceerde politieke pamflet, getiteld *Op weg naar nieuwe solidariteit*<sup>19</sup> voor afschaffing van het recht op kinderbijslag voor het derde en daaropvolgende kind. Met de vrijgekomen middelen moet de kinderopvang gefinancierd worden.

Ten slotte wordt hier nog gememoreerd dat in 1989 de financiering van de AKW een wijziging heeft ondergaan. Tot 1989 werd de AKW nog gefinancierd uit premies, maar vanaf dat jaar is sprake van financiering uit de algemene middelen. Voor Noordam is dit aanleiding geweest om de AKW niet langer als verzekering, maar als voorziening te kwalificeren.<sup>20</sup> Van der Most meent dat de wijziging van de financieringsgrondslag de overheid meer armslag heeft gegeven bij het doorvoeren van wijzigingen ten gunste van andere vormen van inkomenssteun ten behoeve van gezinnen.<sup>21</sup>

### 2.3 AKW-rechtsgrondontwikkeling nader beschouwd

We hebben gezien dat een instrument dat specifiek was ingevoerd voor de bescherming van kinderrijke gezinnen is geëvolueerd tot een systeem gericht op herverdeling van inkomsten ten gunste van verzorgers van kinderen. Daarbij heeft de kinderbijslag tot 1980 door de samenhang met het belastingstelsel nog enkele trekken vertoond van inkomensafhankelijkheid<sup>22</sup>. Sedertdien is het kinderbijslagstelsel geheel inkomensafhankelijk geworden.

Hiervoor werd al aangegeven dat de rechtsgrond van het na-oorlogse kinderbijslagstelsel nagenoeg constant is gebleven. Datgene wat de AKW feitelijk doet, herverdelen van inkomsten ten behoeve van de verzorgers van kinderen, kan tevens als rechtsgrond van de regeling worden aangeduid. Er gaat een normatieve waarde van uit. Vanuit het oogpunt van een rechtvaardige inkomensverdeling is het een zelfstandig na te streven doelstelling om inkomensverschillen tussen mensen met en zonder kinderen niet te veel te laten oplopen.<sup>23</sup> In koopkrachtplaatjes wordt het besteedbare inkomen van huishoudens systematisch bijgehouden, ook vanuit internationaal vergelijkend perspectief. Als in Nederland het koopkrachtverschil tussen mensen met en mensen

---

<sup>18</sup> Voor de verhoging van de fiscale kinderkortingen is door het kabinet 200 miljoen euro beschikbaar gesteld.

<sup>19</sup> Uitgave van het partijbureau van D'66, 2005.

<sup>20</sup> F.M. Noordam, *Socialezekerheidsrecht* 2004, 251.

<sup>21</sup> Vgl. H. van der Most, "Overheidssteun voor het levensonderhoud van kinderen: de AKW in de tang" in: *25 jaar PS*, PS Special, 2000, 49-58.

<sup>22</sup> Zie hierover H.A. Pott-Butter, "Veranderende ideeën over kinderbijslag" in: 'De gemeenschap is aansprakelijk...', honderd jaar sociale verzekering 1901-2001 (A.Ph.C.M. Jaspers, e.a. (red.)), 2001, 187-2004, 199.

<sup>23</sup> Vgl. TK, 2003-2004, 29 287, nr. 2, 3.



zonder kinderen te veel laat oplopen ten opzichte van andere landen, kan dit worden aangegrepen om een verhoging van kinderbijslag te bepleiten.<sup>24</sup> Soms wordt de inkomenspolitieke variant van de rechtsgrond ook wel in verband gebracht met de bescherming van het sociale minimum. Zo is eind jaren 80 de kinderbijslag verhoogd, specifiek om te bereiken dat de koopkracht voor huishoudens met kinderen niet onder het minimumniveau zou zakken.

In enkele gevallen zijn in de kamerstukken secundaire rechtsgronden opgevoerd die de inkomenshervreiding rechtvaardigen. Bij de invoering van de AKW in 1963 is bijvoorbeeld gewezen op de noodzaak om minimale materiële voorwaarden voor de opvoeding van kinderen te scheppen.<sup>25</sup> Bij gelegenheid van de wetwijzigingen van 1980 werd gewezen op het bevorderen van gelijke kansen en ontplooiingsmogelijkheden van kinderen. Soms worden aan deze argumentatie nog weer achterliggende doelstellingen gekoppeld. Zo stelde de PvdA-fractie in de Tweede Kamer onlangs nog de volgende retorische vragen aan de regering: “Is de doelstelling van de Algemene Kinderbijslagwet niet dat alle mensen betalen aan de nieuwe generatie uit een oogpunt van gemeenschappelijk belang en solidariteit? (...) Gaat het hierbij om de verantwoordelijkheid van de overheid of om de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van mensen voor de instandhouding van een gemeenschap?” Deze suggesties werden door de regering schoorvoetend beaamd, maar de beantwoording werd al weer snel teruggevoerd naar de primaire rechtsgrond, namelijk de verantwoordelijkheid van de overheid om “ervoor te zorgen dat de financiële positie van gezinnen met kinderen niet te veel in negatieve zin te laten afwijken van de financiële positie van gezinnen zonder kinderen”.<sup>26</sup>

Een andere variant van de rechtsgrond van de kinderbijslag die door de wetgever met enige regelmaat van stal wordt gehaald, is dat de kinderbijslag slechts een bijdrage vormt in de kosten van het levensonderhoud van kinderen, maar dat ouders voor deze kosten zelf primair verantwoordelijk blijven. Deze, meer defensieve rechtsgrondformulering, pleegt vooral te worden ingezet als schild tegen overspannen kinderbijslagwensen uit de Kamer of als rechtvaardiging om bezuinigingen door te voeren. De grote neerwaartse bijstellingen uit 1995 zijn op deze rechtsgrond gebaseerd.

Wat opvalt bij de diverse rechtsgrondbespiegelingen is dat de motieven die Beveridge ertoe brachten de kinderbijslag als randvoorwaarde te beschouwen voor het welslagen van het socialezekerheidsstelsel, buiten elke beschouwing zijn gebleven. Deze “dwingende logica” van het op peil houden van het sociaal minimum voor uitkeringsgerechtigden, zonder dat de inkomensverschillen tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden te klein worden, is - voor zover schrijver dezes bekend - in geen enkele officiële toelichting op de kinderbijslagwetgeving opgevoerd. Toch dunkt mij dat dit argument wel degelijk nog een belangrijk motief vormt voor een basisstelsel van kinderbijslagen dat alle leden van de samenleving op gelijke wijze bedient.

---

<sup>24</sup> Zoals dat is gedaan in *Gezin: beeld en werkelijkheid*, Nederlandse Gezinsraad, 2001.

<sup>25</sup> TK 1957-1958, 4953, nr. 3, 11.

<sup>26</sup> TK 2003-2004, 29 258, nr. 15, 2.

## **2. De plaats van de kinderbijslag ten opzichte van andere kinderregelingen in de sociale zekerheid**

### *3.1 De rol van het kind in de sociale zekerheid*

Kinderregelingen kunnen worden onderscheiden in primaire en secundaire regelingen. Bij de eerste categorie speelt het kind een hoofdrol; het primaire doel van dergelijke regelingen is gelegen in het compenseren van kosten die direct of indirect met kinderen samenhangen. Voorbeelden zijn de kinderbijslagwet zelf, kinderopvangregelingen en verlofregelingen zoals het zwangerschapsverlof en adoptieverlof. Ook fiscale regelingen zijn van belang. Het gaat hierbij om de (aanvullende) kinderkorting en de (aanvullende) combinatiekorting. Ten slotte zijn er nog allerlei primaire kinderregelingen die zijn gericht op specifieke (kleinere) groepen van ouders en kinderen, zoals (half)wezen, gehandicapte kinderen, kinderen op schippersinternaten en kinderen in pleeggezinnen of instellingen voor de jeugdhulpverlening.

Bij secundaire kinderregelingen gaat het om regelingen die primair gericht zijn op andere sociale risico's dan kinderlast, maar waarbij toch op een of andere manier met het kind rekening wordt gehouden. Hierbij kan worden gedacht aan de toeslagen op socialezekerheidsuitkeringen voor alleenstaande ouders. Deze komen voor bij het ouderdomspensioen, de bijstandsuitkering en de Toeslagenwet. Het kind speelt ook een bijrol in de nieuwe Zorgverzekeringswet. In deze nieuwe wet zijn kinderen wel verplicht verzekerd, maar is geen premie verschuldigd.

Al met al is er in Nederland een veelheid van kinderregelingen. Deze veelheid brengt ook een veelheid aan kindbegrippen met zich mee. De regelgeving hanteert begrippen als eigen kind, aangehuwd kind, pleegkind, gelijkgesteld pleegkind, biologische kind, het kind dat tot het huishouden van betrokkene behoort, etc.<sup>27</sup> Ook de leeftijdsgrenzen van de kindbegrippen verschillen per regeling. De meest voorkomende leeftijdsgrenzen zijn 6, 12, 16, 18 en 27 jaar. In plaats van kindbegrippen, kunnen kinderregelingen ook volstaan met een omschrijving van de ouders. In de regelgeving komen we dan begrippen tegen als juridische ouders, biologische ouders, co-ouders, alleenstaande ouders en verzorgers.

De regering heeft erkend dat een verdere stroomlijning van kinderregelingen wenselijk is. In dat kader is het wetsvoorstel voor een Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingediend. De wet bevat echter slechts een definitie van het begrip kind dat in de inkomensafhankelijke regelingen nader kan worden ingevuld. De verschillende kindbegrippen zullen dus ondanks de Awir blijven bestaan.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Zie hierover ook H. van der Most, "Eigen, aangehuwde en pleegkinderen: het begrip kind in de sociale zekerheid", *PS Documenta*, 2003, 123-131.

<sup>28</sup> Voor een kritische bespreking van het fiscaalrechtelijke kindbegrip waarvan de Awir uitgaat (i.p.v. aansluiting te zoeken bij het socialezekerheidsrechtelijke begrip), zie H. van der Most, "De algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: een kleine harmonie", *PS Documenta*, 2005, 736-747.

Bij de vormgeving van de kinderregelingen zijn diverse factoren van belang. Het inkomen van de ouders is één van de belangrijkste factoren. Vaak wordt er een maximum gesteld aan het inkomen van de ouders, zoals bij de (aanvullende) kinderkorting, de aanvullende beurs van de studiefinanciering, de tegemoetkoming in de studiekosten en diverse gemeentelijke regelingen. Het is echter ook mogelijk om minimaal een bepaald inkomen te eisen. Er bestaat bijvoorbeeld alleen recht op de (aanvullende) combinatiekorting als de belastingplichtige minimaal een bepaald inkomen verdient of in aanmerking komt voor de zelfstandigenaftrek.

Bij inkomensafhankelijke regelingen is het gebruikelijk dat de subsidie daalt, naarmate het inkomen stijgt. Het omgekeerde is echter ook mogelijk. De aanvullende alleenstaande ouderkorting bedraagt bijvoorbeeld een percentage<sup>29</sup> van het inkomen van de ouder. De korting is overigens wel gemaximeerd. De vormgeving van deze korting kan worden verklaard door het doel van deze regeling. De korting beoogt het aanvaarden van werk buitenshuis voor alleenstaande ouders te vergemakkelijken door de financiële drempel om toe te treden tot de arbeidsmarkt te verlagen.

Naast de inkomensafhankelijke regelingen is er ook nog een veelheid van inkomensafhankelijke regelingen. Afgezien van de kinderbijslag kwalificeren zich aldus, de (half)wezenuitkering, de TOG (toeslagen voor gehandicapte kinderen), de subsidieregeling voor schippersinternaten, de pleegvergoeding, de kindervrijstelling in box 3 en de aftrekpost voor uitgaven voor het levensonderhoud van kinderen.<sup>30</sup>

Met het inkomen van de kinderen wordt soms ook rekening gehouden. Zo stellen de kinderbijslag en de studiefinanciering grenzen aan de bijverdiensten van kinderen en studenten.

Een andere belangrijke factor is de grootte van het gezin. Door per kind een tegemoetkoming toe te kennen, wordt rekening gehouden met de grootte van het gezin. Deze systematiek wordt vaak gehanteerd als de regeling is gericht op de bestrijding van specifieke kosten, zoals bij de studiefinanciering, de tegemoetkoming in de studiekosten, de TOG en de kinderopvangregeling. Het is ook mogelijk om de tegemoetkoming te verhogen naarmate het gezin uit meer kinderen bestaat. De studiefinanciering en (voorheen) ook de kinderbijslag kennen deze systematiek. De aanvullende kinderkorting houdt rekening met grote gezinnen door de instelling van een verhoging van € 65 als het gezin uit ten minste drie kinderen bestaat. Dit is overigens een zeer kleine compensatie voor grote gezinnen.<sup>31</sup>

Een aantal kinderregelingen vereist dat de ouders of de kinderen bepaalde activiteiten verrichten. Bij kinderen gaat het vaak om het volgen van onderwijs, terwijl van de ouders vaak wordt verwacht dat ze arbeid verrichten (in combinatie met het verzorgen en/of onderhouden van het kind).

---

<sup>29</sup> Dit percentage is thans 4,3%.

<sup>30</sup> Het geldelijk voordeel van de laatste twee (fiscale) regelingen is overigens wel afhankelijk van het vermogen c.q. het schijventarief waarin het belastbaar inkomen zich bevindt.

<sup>31</sup> Kamerlid Van der Vlies heeft op 27 oktober 2004 zelfs een amendement ingediend waarbij de verhoging werd vermeerderd met € 550. Dit amendement heeft niet tot een aanpassing van de kinderkorting geleid.

Tussen de kinderregelingen bestaat een zekere mate van interdependentie. Er bestaat bijvoorbeeld een aftrekpost voor uitgaven voor het levensonderhoud van kinderen voor de gevallen waarin geen recht op kinderbijslag of studiefinanciering bestaat.<sup>32</sup> De samenhang tussen de kinderregelingen zien we ook terug in de looptijd van de uitkeringen. Vaak bestaat er recht op studiefinanciering nadat het recht op kinderbijslag is afgelopen. De interdependentie van de kinderregeling blijkt ook uit de mogelijkheid om de regelingen onderling te vervangen. De geschiedenis van de kinderregelingen laat diverse voorbeelden zien van deze substitutie. Bij de afschaffing van de kindertoeslag in de Huursubsidiwet zijn tegelijkertijd het bedrag en de inkomensgrens van de aanvullende kinderkorting verhoogd. De invoering van de studiefinanciering ging, zoals hierboven reeds gememoreerd, gepaard met de afschaffing van de kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op drie algemene regelingen die in belangrijke mate concurreren met de kinderbijslag: de fiscale kinderkortingen, de studiefinanciering en de kinderopvangregeling. De invoering of versoepeling van deze regelingen ging vaak ten koste van de kinderbijslag. In dat kader is het een interessante vraag of de rechtsgrond van deze regelingen verschilt van die van de kinderbijslag.

### *3.2 Fiscale kinderkortingen, studiefinanciering en kinderopvang*

#### *De fiscale kinderkortingen*

De fiscale kinderkortingen zijn geïntroduceerd met de Wet inkomstenbelasting 2001.<sup>33</sup> Opmerkelijk is dat deze kortingen geen onderdeel uitmaakten van het belastingplan. De (aanvullende) combinatiekorting en de (aanvullende) kinderkorting zijn op aandringen van de Tweede Kamer in de wet opgenomen. Na maar liefst 12 amendementen over kinderkortingen en combinatiekortingen moest staatssecretaris Vermeend wel toegeven aan de breed gedragen wens van de Tweede Kamer om ook in de fiscale sfeer dergelijke regelingen op te nemen. Voor de rechtsgronden van kinderkortingen zijn geen regeringsstandpunten voorhanden; wij moeten ze optekenen uit de mond van de parlementariërs die voor de kortingen gepleit hebben.

Kinderkortingen strekken ertoe gezinnen met lage inkomens te ondersteunen. In de toelichting op één van de amendementen wordt nog vermeld dat de mogelijkheid van de kinderkorting voorkomt dat voor gericht inkomensbeleid wordt gegrepen naar een generiek werkende maatregel als verhoging van de kinderbijslag.<sup>34</sup> De rechtsgrondslag van de kinderkorting wordt tijdens de behandeling in de Tweede Kamer mooi verwoord door kamerlid Reitsma: “De CDA-fractie is meer een voorstander van een vorm van huishoudensdraagkracht dan van individuele draagkracht. Dit betekent dat bij de bepaling van belasting moet worden gekeken naar het huishoudensinkomen. (...) Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de kosten die het hebben van kinderen met zich brengt. In zijn meest consequente vorm vertaalt het

---

<sup>32</sup> Artikel 6.14 Wet inkomstenbelasting 2001. De (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting is eigenlijk een oude bekende. Deze korting vervangt de (aanvullende) alleenstaande-ouderaftrek van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

<sup>33</sup> Artikel 53, vijfde en zesde lid, en 55, vijfde en zesde lid, Wet op de inkomstenbelasting 1964.

<sup>34</sup> Zie TK 1999-2000, 26 727, nr. 26.

draagkrachtbeginsel zich in een partnerstelsel, dat goed te combineren is met een kinderkorting.”<sup>35</sup> Over de verhouding met de kinderbijslag zegt hij het volgende: “De kosten voor de opvoeding van kinderen moeten via de kinderbijslag worden ondersteund. Maar partners (...) die kiezen voor kinderen worden vaak geconfronteerd met een inkomensdal; dit geldt zeker als de kinderen nog jonger zijn dan 12 jaar. Het lijkt mij evenwichtig om die gezinnen minder belasting te laten betalen, bijvoorbeeld door een kinderkorting.”<sup>36</sup> Toenmalig kamerlid Bos vatte dit samen door op te merken dat het hebben van kinderen een draagkrachtverminderend effect heeft.<sup>37</sup>

Uit deze citaten blijkt dat het draagkrachtbeginsel de rechtsgrond is voor de (aanvullende) kinderkorting. Het draagkrachtbeginsel is een fiscaal begrip. Het houdt in dat belasting kan worden geheven naar rato van de draagkracht van de belastingplichtigen. Aan het draagkrachtbeginsel ligt primair het gelijkheidsbeginsel ten grondslag. Personen met eenzelfde draagkracht (in casu: inkomen) betalen een gelijk bedrag aan belasting; verschillen in draagkracht rechtvaardigen gelijktijdig verschillen in belastingdruk.<sup>38</sup>

De kinderkortingen zijn geen zuiver fiscale maatregelen. In feite maken ze veel meer onderdeel uit van het stelsel van sociale zekerheid<sup>39</sup>; de belastingdienst int niet langer geld, maar keert uit. Dat de rechtsgrond voor de kinderkortingen niettemin in fiscale beginselen is verpakt, illustreert hoe sterk de fiscaliteit en de sociale zekerheid in de praktijk verweven kunnen zijn.

### *Studiefinanciering*

Bij de studiefinanciering spelen meerdere doelstellingen een rol. In de nota Hoofddijnen van 1984 en het advies van de SER werden drie hoofddijnen onderscheiden.<sup>40</sup> De eerste doelstelling is het streven naar een vergroting van de zelfstandigheid en financiële onafhankelijkheid van studenten ten opzichte van hun ouders. Ten tijde van de invoering van de Wet op de studiefinanciering zag de regering geen mogelijkheid om dit uitgangspunt ten volle te realiseren. De regering was voornemens om de inkomensonafhankelijke basisbeurs te verhogen en zo de afhankelijkheid van het ouderlijk inkomen te verminderen. Dit voornemen is nooit gerealiseerd. In verband met bezuinigingen is de basisbeurs zelfs verder naar beneden bijgesteld.

De tweede doelstelling is het waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs. Het gaat hier met name om het wegnemen of minimaliseren van de financiële drempels voor deelname aan het onderwijs. Dit geldt in het bijzonder voor de groep die geen beroep kan doen op eigen middelen of op een bijdrage van de ouders. Deze doelstelling is nog altijd een belangrijk uitgangspunt.

---

<sup>35</sup> 25 januari 2000, TK 40-3041.

<sup>36</sup> 25 januari 2000, TK 40-3042.

<sup>37</sup> 27 januari 2000, TK 42-3212.

<sup>38</sup> Ontleend aan L.G.M. Stevens, *Elementair Belastingrecht voor economen en bedrijfsjuristen*, Deventer: 2004, 9-10.

<sup>39</sup> Vgl. G. Vonk, De sociale zekerheid komt van Venus, de fiscus is van Mars, *SMA*, 59 (2004), 1 (jan) p. 3-4.

<sup>40</sup> *Advies inzake studiefinanciering* (advies van 19 april 1985, SER 85/06), Den Haag, SER 1985, p. 19-21

De derde doelstelling heeft betrekking op de toepassing van het profijtbeginsel. Het volgen van een studie is een investering in de toekomst van de student zelf. Dit betekent dat aan studenten of hun ouders een bijdrage kan worden gevraagd in de kosten van het volgen van onderwijs. Deze bijdrage bestaat uit een ouderlijke bijdrage of het lenen door de student. Overigens besluiten veel studenten naast de studie te werken in plaats van geld te lenen.

Niet alleen de student, maar ook de samenleving als geheel heeft profijt van een hoog opgeleide bevolking, een uitgangspunt dat tegenwoordig in verband gebracht wordt met de kenniseconomie. Als het erom gaat deze te stimuleren, heeft het profijtbeginsel ook een collectieve component.<sup>41</sup>

De combinatie van deze drie doelstellingen heeft tot gevolg dat drie partijen een bijdrage leveren aan het stelsel van studiefinanciering: de overheid, de studenten en hun ouders. Vooral dit aspect wordt benadrukt in de Memorie van Toelichting bij de Wet studiefinanciering 2000.<sup>42</sup> De overheid biedt studenten een basisbeurs en een reisvoorziening. Ouders spreken met hun kinderen een bepaalde toelage af. Als het inkomen van de ouders laag is, springt de overheid met een aanvullende beurs bij. De studenten leveren zelf een bijdrage door te werken of te lenen. Daarnaast wordt van studenten ook een tegenprestatie in de vorm van een minimum aantal studiepunten verlangd. Het College Toekomst Studiefinanciering motiveert dit als volgt: “Investeren in studenten die geen prestaties leveren is geen doelmatige besteding van de schaarse collectieve middelen.”<sup>43</sup>

#### *Kinderopvang*

Anders dan bij de fiscale kinderkortingen het geval is, zijn door de regering de rechtsgronden voor het recent ingevoerde stelsel van kinderopvangtoeslagen beschreven in de Memorie van Toelichting van de dit jaar tot stand gekomen Wet kinderopvang. Ook deze wet gaat ervan uit dat bij de financiering van de kinderopvang drie partijen betrokken zijn: in dit geval zijn dit de ouders, de werkgever en de overheid. De overheid verschaft op inkomensafhankelijke basis toeslagen. Daarnaast wordt voorzien in financiële compensatie voor ouders van wie de werkgever (nog) geen bijdrage betaalt.

Volgens de regering heeft de overheid een taak om de voorwaarden te scheppen op basis waarvan ouders hun opvoedingsverantwoordelijkheid kunnen invullen, ook wanneer zij zorgtaken combineren met werk. Dit is een taak die - naar het oordeel van de regering - tevens besloten ligt in het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind. Daarnaast ondersteunt kinderopvang de arbeidsdeelname, hetgeen bevorderlijk is voor de economische groei. De aanvankelijk benaming van de wet (Wet basisvoorziening kinderopvang) is tijdens de parlementaire behandeling veranderd in Wet kinderopvang. Het woord “basisvoorziening” zou te veel de suggestie wekken dat

---

<sup>41</sup> *Bouwstenen voor een toekomstig stelsel van studiefinanciering* (advies van het College Toekomst Studiefinanciering), 4.

<sup>42</sup> TK 1999-2000, 26 873, nr. 3, 2.

<sup>43</sup> *De kost gaat voor de kennis uit. Studiefinanciering in de kennismaatschappij* (eindrapport van het College Toekomst Studiefinanciering van 4 november 1997) Den Haag: College Toekomst Studiefinanciering 1997, p. 27.

sprake is van een gesubsidieerde overheidsvoorziening zoals die aan de orde is bij het onderwijs. Hier is evenwel met opzet niet voor gekozen. Als motivering is het volgende gesteld: “Ouders zijn (...) niet verplicht hun kind van kinderopvang/gastouderopvang gebruik te laten maken; ouders hebben ook geen recht op een plaats. Kinderopvang is een voorziening in het publiek/private domein (werkgevers financieren mee; er is sprake van marktwerking)”.<sup>44</sup>

### *3.3 De rechtsgronden onderling vergeleken: het kind als verbindende schakel*

Uit het hierboven beschreven overzicht blijkt dat de doelstellingen van kinderregelingen onderling sterk kunnen verschillen. Fiscale kinderkortingen zijn gericht op bescherming van de inkomenspositie van lagere inkomensgroepen en vinden hun grondslag in het draagkrachtbeginsel. Hieraan ligt een ander solidariteitsmechanisme ten grondslag dan bij de kinderbijslag, die - gegeven het inkomensonafhankelijke karakter - uitgaat van een herverdeling van inkomsten tussen mensen met en mensen zonder kinderen. Wat de studiefinanciering betreft is de rechtsgrond uiteraard gelegen in het wens om het levensonderhoud van studenten te ondersteunen. Deze wens kan in verband worden gebracht met secundaire overwegingen die ver afstaan van het doel van de kinderbijslag, zoals het stimuleren van de kenniseconomie. Ook aan de kinderopvang kunnen secundaire motieven worden toegeschreven, met name het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen en –niet te vergeten- de vorming en ontwikkeling van de kinderen.<sup>45</sup>

De rechtsgrond van kinderregelingen lijkt aldus op eerste gezicht diffuus. Als wij ons afvragen wat de regelingen met elkaar verbindt, dan blijkt tevens sprake te zijn van een hoge mate van verwantschap. De verwantschap is het kind zelf. De gemeenschappelijke rechtsgrond is de verbetering van de positie van het kind; de onderscheiden kinderregelingen komen ieder op eigen wijze aan deze rechtsgrond tegemoet. Tegen deze laatste observatie zou men kunnen inbrengen dat, afgezien van de studiefinanciering en de wezenuitkering op grond van de Anw, het kind zelf in geen enkele regeling zelfstandig drager is van rechten. Het gaat om de bescherming van de inkomenspositie van de ouders en niet om het kind. Deze tegenwerping is echter te simplistisch. Het feit dat bijvoorbeeld in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind is bepaald dat de staten voor ieder kind het recht erkennen “om de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, inclusief sociale verzekeringen”, impliceert geenszins een subjectief recht op prestaties voor het kind zelf.<sup>46</sup> De rechten kunnen evenzeer tot uiting komen als rechten van de verzorgers. In zijn oratie aan de Vrije Universiteit over het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind lanceerde Jan Willems de notie van een “trias

---

<sup>44</sup> TK 2001-2002, 28 447, nr. 3, 3. De combinatiekorting is overigens niet specifiek gericht op de ondersteuning van gezinnen met lage inkomens, maar op de compensatie van de kosten van de kinderopvang. Uit de toelichting op het amendement blijkt dat deze korting recht beoogt te doen aan het feit dat werkenden met jonge kinderen te maken hebben met een specifieke vorm van arbeidskosten die werkenden zonder jonge kinderen niet hebben: de kosten van het uitbesteden van de zorg voor die kinderen. De Tweede Kamer heeft gekozen voor de vorm van een heffingskorting omdat zij de ouders zoveel mogelijk vrij wil laten in de wijze waarop zij de zorg voor hun kinderen uitbesteden.

<sup>45</sup> Vgl. de opvattingen die hierover zijn verwoord door G. Esping-Andersen in zijn bijdrage opgenomen in deze bundel.

<sup>46</sup> Zie over deze problematiek de bijdrage van S. Klosse in deze bundel.

pedagogica”. Deze gedachte gaat ervan uit dat dit Verdrag tussen de overheid, de ouders en het kind een complex samenstel van rechten en verplichtingen introduceert. Langs dat samenstel moeten de rechten van het verdrag worden geoperationaliseerd<sup>47</sup>. Voor het recht op sociale zekerheid van het kind is dit niet anders.

Het is niet gebruikelijk dat in de officiële formulering van de rechtsgrond van de diverse regelingen het belang van het kind centraal wordt gesteld; meestal wordt gerefereerd aan de behoeften van de ouders. Toch wordt tegenwoordig vaker bepleit dat de uiteindelijke grond van kinderregelingen gelegen zou moeten zijn in de bevordering van het belang van het kind<sup>48</sup>. Ook nationale en Europese rechters omarmen deze gedachte.<sup>49</sup> Aldus lijkt er sprake te zijn van de genese van een nieuwe rechtsgrond. Het is interessant om te constateren dat deze ontwikkeling samenvalt met de opkomst van wat ik hier korthedshalve aanduidt als de “investeringsbenadering” in de sociale zekerheid. Deze benadering die wordt bepleit in hedendaagse filosofische werken<sup>50</sup> en politieke pamfletten<sup>51</sup>, gaat ervan uit dat de functie van de sociale zekerheid niet beperkt mag blijven tot een ex-post herverdeling van inkomsten tussen kansrijke en kansarme groepen, maar tevens ex-ante aan burgers sterke startposities moet geven, zodat men in staat is zelfstandig bestaanszekerheid te verwerven. Kinderregelingen kunnen met de investeringsgedachte in verband worden gebracht. Door ervoor te zorgen dat kinderen in welvaart en welzijn opgroeien wordt geïnvesteerd in de toekomst van de samenleving. In Groot-Brittannië heeft de investeringsgedachte inmiddels een heel concrete uitdrukking gekregen in de vorm van een *Child Trust Fund*. Dit fonds is dit jaar opgericht. Het geeft kinderen bij de geboorte een bedrag dat wordt gestort op een investeringsrekening naar keuze van de ouders. Op het zevende levensjaar wordt er nogmaals een donatie gedaan van overheidswege. Intussen kunnen ouders en derden tot aan de leeftijd van 18 jaar van het kind naar hartelust bijdragen op de rekening storten. Het sparen is belastingvrij. Bij het bereiken van het 18<sup>e</sup> levensjaar wordt het geld aan de prille jongvolwassene ter beschikking gesteld.

---

<sup>47</sup> Jan. C.M. Willems, *A world fit for children: van liefdadigheid naar gedeelde verantwoordelijkheid*, oratie VU, 2003, 10-11.

<sup>48</sup> Vgl. het commentaar naar aanleiding van de verschillende bijdragen in deze bundel, zoals in de inleiding.

<sup>49</sup> Zie de analyse van recente jurisprudentie van S. Klosse opgenomen in deze bundel.

<sup>50</sup> Voor een overzicht, zie Will Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy*, Oxford, 2002, 79-96.

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld *Sociale zekerheid als investering*, Piet Leenders, Ivo Kuijpers en Felix Rottenberg (red.), de Balie, Amsterdam, 2005.



### 3. Nieuwe uitdagingen voor kinderregelingen in de sociale zekerheid

In dit onderdeel wordt aandacht besteed aan een aantal actuele sociaal-politieke invalshoeken die een nieuw licht laten schijnen op het denken over de rechtsgrond van kinderregelingen. Vier invalshoeken worden gepresenteerd, waarvan de eerste mogelijk pleit voor terugtrekking in de overheidsverantwoordelijkheid voor gezinnen en de andere drie juist om meer of andere investeringen vragen.

#### 3.1 De rol van de overheid in het stelsel van sociale zekerheid

In bijna alle landen in Europa is de rol van de overheid in de sociale zekerheid op zijn retour. Het publieke deel van het socialezekerheidsstelsel krimpt ten opzichte van de tweede pijler die wordt beheerst door afspraken tussen sociale partners en de eigen verantwoordelijkheid van de burger (derde pijler).<sup>52</sup> Over deze trend wordt verschillend gedacht. Volgens sommigen gaat het om een afbraakpolitiek die uitsluitend gericht is op het verkleinen van de overheidsuitgaven met het oog op het versterken van de internationale concurrentiepositie. Anderen zijn veel minder somber en wijzen er bijvoorbeeld op dat het proces van de terugtrekkende overheid ruimte creëert om de sociale zekerheid te organiseren binnen nieuwe collectiviteiten, zoals werkgevers en werknemers op ondernemings- en bedrijfstakniveau.<sup>53</sup>

Ook vanuit het perspectief van de “rechtsgrond der sociale zekerheid” hoeft de terugtrekkende rol van de overheid niet negatief te worden beoordeeld. Gaat men ervan uit dat de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft voor het in stand houden van een adequaat beschermingsniveau, dan is het niet onlogisch dat de directe betrokkenheid van de overheid afneemt, naarmate de samenleving beter in staat is haar eigen sociale zekerheid te organiseren.<sup>54</sup> Directe staatstussenkomst was noodzakelijk om het proletariaat en nadien andere kwetsbare groepen uit de staat van armoede te verheffen. Nu dit resultaat is bereikt, zou men kunnen redeneren dat de bevolking voldoende eigen spankracht heeft ontwikkeld om verder haar eigen boontjes te doppen. De inkomenspositie van gezinnen is sinds de Tweede Wereldoorlog geweldig vooruitgegaan en de positie van het kind binnen het gezin is versterkt. Mag dan worden verwacht dat ouders meer eigen verantwoordelijkheid nemen in het onderhoud van hun kinderen? Zou de rol van de overheid beperkt kunnen worden tot het beschermen van de inkomenspositie van gezinnen in de lagere inkomensklassen?

---

<sup>52</sup> Zie hierover G.J. Vonk “De publieke taak in het stelsel van sociale zekerheid”, in *De publieke taak*, J.W. Sap, B.P. Vermeulen en C.M. Zoethout (red.), Kluwer, Deventer, 2003, 165-184.

<sup>53</sup> Deze opvattingen kunnen veelvuldig worden beluisterd binnen de denktank van de PvdA. Zie bijvoorbeeld P. de Beer, J. Bussemaker en P. Kalma, *Keuzen in de sociale zekerheid*, Amsterdam, De Bucht/Wiarda Beckman Stichting, 2005 en Romke van der Veen, *Nieuwe vormen van solidariteit, sociaal-democratische beginselen in de verzorgingsstaat*, Wiarda Beckman Stichting, 2005.

<sup>54</sup> Vgl G.J. Vonk, a.w., 180 onder verwijzing naar het rapport van de WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, 2000.

Dergelijke vragen zullen, gezien de de stijging van het welvaartsniveau en de voorschrijdende “ontstatelijking”<sup>55</sup> van de sociale zekerheid, vaker worden gesteld.

### 3.2 Actieve kindpolitiek als antwoord op de vergrijzing

Het voorgaande contrasteert met de opvattingen van degenen die in het voeren van een actieve kindpolitiek een antwoord zoeken op de problemen die (zullen) worden veroorzaakt als gevolg van de vergrijzing. Deze opvattingen zijn met klem verwoord door Gosta Esping-Andersen c.s., in een rapport, voorbereid voor het Belgische voorzitterschap van Europese Raad in 2001, getiteld *A new welfare architecture for Europe*<sup>56</sup>. In plaats van allerlei aanpassingen in het pensioenstelsel te suggereren komt het rapport tot de conclusie dat de vergrijzingsproblematiek te lijf moet worden gegaan door alles op alles te zetten om volledige arbeidsparticipatie te bevorderen, gezinnen te beschermen, maar bovenal de kansen van de kinderen te vergroten. Want de laatsten zijn tenslotte degenen die de verzorgingsstaat in de toekomst zullen moeten dragen. Het centraal stellen van de kansen van het kind steunt op allerlei empirisch onderbouwde inzichten. Eén van die inzichten heeft betrekking op sociale uitsluiting als sociaal overdraagbaar gegeven. Kinderen die in armoede opgroeien doordat de ouders werkloos zijn en gescheiden, hebben statistisch gezien een grote kans dat zij zelf ook weer in dergelijke omstandigheden komen te verkeren als ze volwassen worden. Een ander inzicht heeft betrekking op de effecten die een stabiele opvoedingsomgeving in de eerste kinderjaren heeft voor het ontwikkelen van cognitieve vaardigheden. Juist nu deze vaardigheden cruciaal zijn voor de post-industriële economie, moet de overheid ervoor zorgen dat jonge gezinnen stressvrij en zonder armoede de kinderen kunnen opvoeden. Weer een ander inzicht heeft betrekking op het achterblijvende geboortecijfer. Van Zweden tot Griekenland blijkt het gewenste kindertal te schommelen rond 2.4 kinderen. Het feitelijke geboortecijfer van 1.8 kinderen blijft hier ver bij achter.

In het pleidooi voor een massieve investering in kinderen wil het rapport een gelijktijdige verbetering van verschillende instrumenten en voorzieningen: goede kinderopvangvoorzieningen, een sluitend stelsel van betaald ouderschapsverlof, kwalitatief goede banen voor werkende ouders zodat stress bij de opvoeding wordt vermeden en hoge kinderbijslagen. Wat de laatste categorie betreft, toont men zich in het rapport geen voorstander van fiscale of inkomensafhankelijke varianten, onder meer omdat deze voor moeders het risico van inactiviteit (*welfare dependency*) veroorzaken.

### 3.3 Het levensloopdenken

Het Nederlandse levensloopdenken is in de tweede helft van de jaren 90 tot ontwikkeling gekomen.<sup>57</sup> Het denken is gebaseerd op de analyse dat burgers de

<sup>55</sup> F.M. Noordam, “Sociale zekerheid: een uiterst veranderlijk verschijnsel (II)”, SMA 1995, .... (60 (2005) 7/8 (jul/aug), 335-345)

<sup>56</sup> Gosta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck en John Myles, september 2001. De bijdrage van Esping-Andersen in deze bundel borduurt voort op dit rapport.

<sup>57</sup> Zie onder meer het WRR-rapport *Generatiebewust beleid*, Den Haag, 1999 en het Interdepartementaal rapport *Verkenning levensloop*, TK 2001-2002, nr. 26??

afgelopen decennia meer keuzes hebben gekregen om hun levensloop naar eigen inzichten vorm te geven (destandaardisering van de levensloop). Daarbij lopen, met name in de actieve fase, activiteiten als zorg, werken en leren meer door elkaar heen. Het levensloopdenken gaat ervan uit dat burgers meer vrijheid moet worden geboden bij de invulling van hun levensloop en dat wisselingen tussen activiteiten in de verschillende levensfasen worden ondersteund. Hierdoor moet met name worden bereikt dat de druk op het "spitsuur van het leven" van de actieve generatie wordt weggenomen. In feite poogt de levensloopbenadering antwoord te geven op het nieuwe sociale risico van arbeid en zorg,<sup>58</sup> in het kader waarvan voorzieningen moeten worden gecreëerd die in ruimere zin als kinderregelingen kunnen worden beschouwd, met name het betaald ouderschapsverlof. Door het levensloopdenken hebben dit soort voorzieningen de wind in de zeilen gekregen, in ieder geval op papier. Dat de kinderbijslag in dit kader ook nog een rol kan spelen, wordt in de levensloopliteratuur niet vaak onderkend. Misschien komt dit ook wel doordat de levensloopbenadering zich vooral de bekommernissen van de ouders aantrekt en niet die van het kind. Hierin verschilt het levensloopdenken van de actieve kindpolitiek. Hoewel investeringen in het kind *by implication* tevens de bescherming van de verzorgers veronderstelt, ligt hier toch een belangrijk accentverschil tussen de twee benaderingen.

### 3.4 Achterblijvende kindinvesteringen in Nederland

Een geheel andere uitdaging voor de kinderregelingen wordt gevormd door de uitkomsten van een grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek dat is verricht door Bradshaw en Finch voor het Britse *Department for Work and Pensions* naar de staat van de kinderregelingen in 22 rijke landen.<sup>59</sup> Het doel van het onderzoek is er vooral op gericht de kosten van de kinderregelingen (*child benefit packages*) te vergelijken. Daarbij is uitgegaan van kinderregelingen in de meest brede zin van het woord. Alles is erin meegenomen, fiscale voorzieningen, kinderbijslagen, gezondheidszorg, bijstandsregelingen, kinderopvang, huursubsidies, kosten en subsidies voor lager en hoger onderwijs, maatregelen voor eenoudergezinnen, etc. Bij elk afzonderlijk onderdeel blijkt dat Nederland ten opzichte van andere landen slecht, ja zelfs allerbelabberdst scoort. In het totaaloverzicht waarin de afzonderlijke onderdelen zijn samengevoegd tot het gehele *child benefit package*, staat Nederland ver weggezaakt op de een na laatste plaats.<sup>60</sup> Alleen in Griekenland is de situatie nog slechter.

In het rapport wordt aangegeven dat het moeilijk is om verklaringen voor de uitkomsten te geven. Wel wordt afgerekend met de suggestie dat sprake is van een intern substitutie-effect tussen verschillende kinderregelingen. Landen die relatief veel uitgeven aan kinderbijslag komen ook wat betreft andere kinderregelingen terecht goed uit de bus. Wel blijkt er sprake te zijn van het een ander soort substitutie-effect, namelijk tussen de verschillende sociale risico's. Landen die relatief veel uitgeven aan

<sup>58</sup> In die zin ook F. M. Noordam, "Sociale zekerheid: een uiterst veranderlijk verschijnsel (II)", SMA, 2005, 335-345, 341. zie noot 55

<sup>59</sup> Jonathan Bradshaw en Naomi Finch, *A comparison of child benefit packages in 22 countries*, *Department for Work and Pensions*, Research Report no 174, 2002.

<sup>60</sup> Voor een bespreking van het Bradshaw-rapport en de positie die Nederland hierin inneemt, zie de bijdrage van M. Einerhand en S. Deczka in deze bundel.

pensioenen blijken minder over hebben voor kinderregelingen. Ieder land maakt nu eenmaal keuzes, zo wordt in het rapport gesteld.

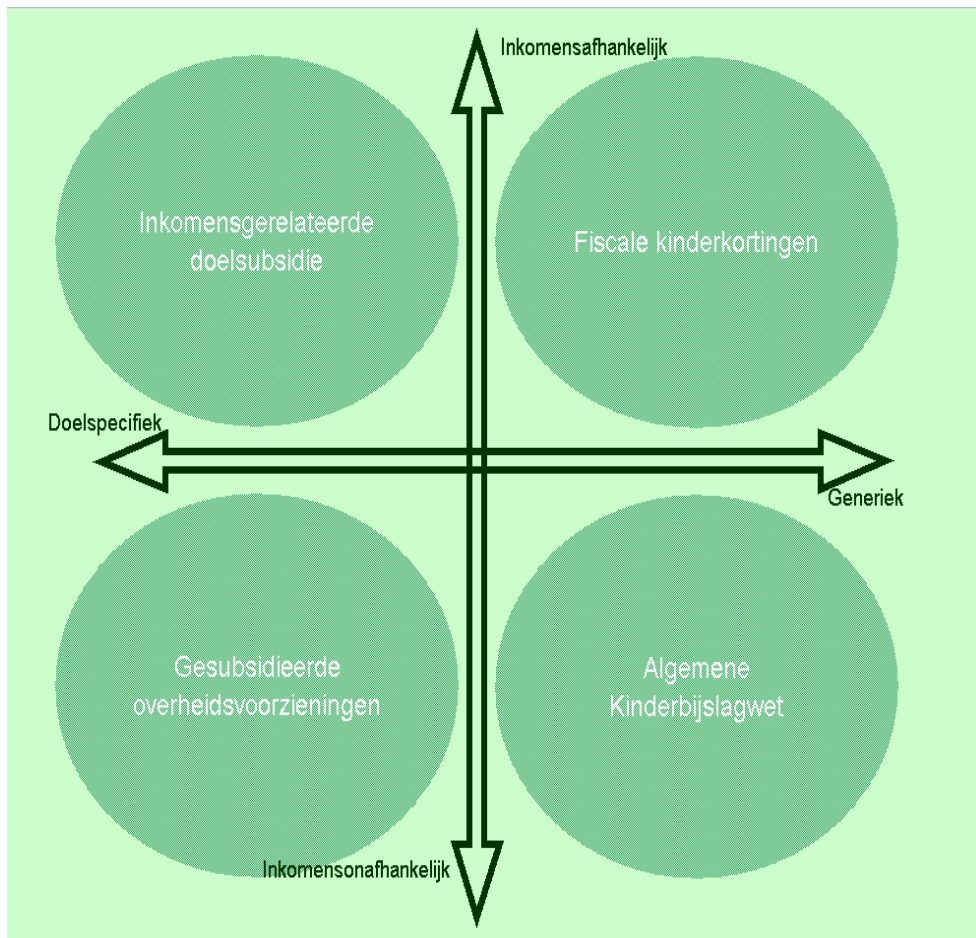
De cijfers hebben in de vaderlandse politiek nog geen deining veroorzaakt. Misschien zijn ze er nog niet bekend. Maar de uitkomsten zouden aanleiding moeten zijn om kritisch stil te staan bij de stand van de “generatierekening” in Nederland.

## **5. Een rechtsgrondenmodel**

Nadat de rechtsgrond van de kinderbijslag is afgezet tegen die van andere kinderregelingen en in een sociaal-politieke context is geplaatst, wordt hieronder het in de inleiding aangekondigde rechtsgrondenmodel gepresenteerd. Het doel van dit model is om inzichtelijk te maken op basis van welke argumenten voor onderscheiden typen regelingen kan worden geopteerd.

Het model gaat ervan uit dat kinderregelingen verschillen op twee essentiële kenmerken. Het eerste kenmerk heeft betrekking op de vraag of de hoogte van de uitkeringen afhankelijk is van het inkomen van de ouders (inkomensafhankelijkheid). Het tweede kenmerk heeft betrekking op de vraag of de uitkeringen zijn gekoppeld aan vooraf gedefinieerde kindlasten (specifieke doelsubsidies) of naar eigen inzicht van de ouders kunnen worden besteed (generieke subsidies).

Het model kan als volgt inzichtelijk worden gemaakt:



S

In het zuidoostelijk kwadrant treffen we regelingen die worden gekenmerkt door inkomensafhankelijkheid en vrije bestedingskeuze voor de ouders (generiek). In feite is er maar één regeling die deze combinatie kent, te weten de AKW. Bij wijze van werkdefinitie is het bevorderlijk de term kinderbijslag inderdaad voor dit type generieke, inkomensafhankelijke uitkeringen te reserveren.

Gaan we naar het Noordoostelijk kwadrant dan komen wij uit bij de fiscale heffingskortingen voor kinderen zoals die met de belastingsherziening van 2000 zijn geïntroduceerd. Deze heffingskortingen zijn nog steeds generiek van karakter, maar onderscheiden zich van de kinderbijslag doordat ze strikt inkomensafhankelijk zijn. In het noordwestelijk kwadrant treffen we de inkomensafhankelijke doelsubsidies aan. Het beste voorbeeld van deze categorie wordt gevormd door de Wet kinderopvang. De kinderopvang valt als één van de regelingen onder het bereik van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). In het zuidwestelijk kwadrant van niet-inkomensafhankelijke doelsubsidies, komen wij in feite uit bij rechtstreeks gefinancierde overheidsvoorzieningen, zoals het lager onderwijs en het middelbare onderwijs.

Bij de Nederlandse kinderregelingen zijn alle vier de kwadranten vertegenwoordigd. Er is sprake van een instrumentele mix, alsof de vier benaderingen elkaar in evenwicht houden. Op grond van welke argumenten kan nu worden gekozen voor de ene benadering boven de andere?

### *5.1 Inkomensafhankelijkheid versus inkomensonafhankelijkheid*

De ratio van de wenselijkheid van inkomens(on)afhankelijkheid van kinderregelingen is een hachelijk thema dat nauw verband houdt met politieke en ideologische voorkeuren. Tegenstanders van inkomensafhankelijkheid staat een keur van argumenten ter beschikking om hun visie te ondersteunen: de armoedeval, het inactiverend karakter, de administratieve bewerkelijkheid, het beperkte draagvlak van inkomensafhankelijke regelingen bij de middenklasse en het feit dat inkomensafhankelijke uitkeringsstelsels gekenmerkt worden door lage uitkeringen. Voorstanders kunnen erop wijzen dat de schaarse collectieve middelen aangewend moeten worden voor degenen die deze het hardst nodig hebben. Tevens staat hun het argument ter beschikking dat de overheid geen rol heeft in het bieden van inkomensondersteuning aan gezinnen die voldoende eigen middelen hebben om de kinderen in welvaart op te voeden. Dit laatste argument is eerder verwoord in paragraaf 4.1.

Los van deze politieke en ideologische argumenten kan in ieder geval in alle objectiviteit het volgende worden gesteld. Wie een zelfstandige betekenis wil toekennen aan de inkomenspolitieke doelstelling van het verkleinen van verschillen tussen personen met en personen zonder kinderen, is voorstander van inkomensonafhankelijke kinderregelingen. Zoals we eerder hebben besproken vormt deze doelstelling de essentie van de rechtsgrond van het na-oorlogse kinderbijslagstelsel. Wie daarentegen meer waarde hecht aan de bescherming van gezinnen, specifiek vanuit de optiek van het instandhouden van een behoorlijk levenspeil voor de minder draagkrachtigen, zal eerder uitkomen bij inkomensafhankelijke kinderregelingen.

Het is goed om op te merken dat de hierboven aangehaalde motieven van Beveridge voor een universeel kinderbijslagstelsel zich niet tegen inkomensafhankelijkheid verzetten. Deze motieven leiden tot het standpunt dat kinderbijslag op gelijke wijze toekomt aan werkenden en aan uitkeringsgerechtigden. Dit suggereert niet dat voor beide groepen gelijktijdig bepaalde inkomensgrenzen kunnen worden gehanteerd. Zo bezien is een inkomensafhankelijk kinderbijslagstelsel een denkbaar alternatief voor de huidige AKW. Niettemin is het voor personen uit de middenklasse die verantwoordelijkheid hebben voor de opvoeding van kinderen, een troostende gedachte dat een combinatie van een inkomensafhankelijk en -onafhankelijk systeem evenzeer tot de mogelijkheden behoort. Misschien getuigt de Nederlandse situatie wat dat betreft wel van een ideale mix tussen twee, deels elkaar overlappende en deels uiteenlopende eisen van een rechtvaardige inkomenspolitiek.

### *5.2 Doelsubsidies versus generieke uitkeringen*

Generieke kinderregelingen hebben als functie de bestrijding van algemene gezinslasten, terwijl doelsubsidies specifieke aan het kind gerelateerde lasten compenseren.

Het voordeel van generieke kinderregelingen is dat ouders keuzevrijheid hebben bij het aanwenden van uitkeringen. Deze keuzevrijheid kan worden bepleit op ideologische gronden: de staat moet zich niet onnodig met de keuzes van burgers bemoeien. Maar daarnaast getuigt het geven van keuzevrijheid aan ouders ook van een gezond organisatorisch principe: leg bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie waar actoren de consequenties van het handelen zo goed mogelijk kunnen overzien; want wie weet niet beter wat in het beste belang is van het kind, dan de eigen ouder.

De meest voor de hand liggende rechtsgrond voor doelsubsidies is gelegen in het compenseren van de extra kosten die kinderen met bepaalde kenmerken (bijvoorbeeld gehandicapte kinderen) genereren. Doelsubsidies zijn in staat te differentiëren al naar gelang de veronderstelde behoeften. Doelsubsidies hebben tevens als voordeel dat ze gekoppelde kunnen worden aan secundaire doelstellingen van sociaal beleid. Met name de arbeidsparticipatie van vrouwen speelt in dit verband een grote rol. Terwijl van de kinderbijslag niet rechtstreeks een incentive uitgaat om te gaan werken, kunnen doelsubsidies direct bijdragen aan de doelstelling van een arbeidsparticipatie van beide verzorgers van de kinderen. Vooral bij de kinderopvang speelt dit een rol. Stimuleren van de kinderopvang is, gegeven de prominente plaats van de activeringsdoelstelling in het Nederlandse sociaal beleid, een belangrijk goed.

Interessant is de constatering dat de activeringsdoelstelling niet gekoppeld is aan de notie van de bescherming van minder draagkrachtigen. Deze doelstelling richt zich op de gehele werkzame bevolking. Wat de kinderopvang betreft zouden we dan uitkomen in het zuidwestelijk kwadrant van de door de overheid georganiseerde voorzieningen. In de Wet kinderopvang is echter de keuze gemaakt voor een inkomensafhankelijke-subsidievariant. Zoals gememoreerd houdt deze keuze verband met het feit dat kinderopvang een voorziening is in het publiek/private domein, met de wens om marktwerking in de kinderopvang te introduceren en het feit dat ouders niet verplicht zijn van kinderopvang gebruik te maken, hetgeen - volgens de regering - impliceert dat er ook geen recht bestaat op een kinderopvangplaats.<sup>61</sup> De uitgangspunten ter zake van marktwerking en keuzerecht staan aldus aan gesubsidieerde overheidsvoorzieningen in de weg. Maar als deze uitgangspunten belangrijk zijn, komen ook de generieke kinderbijslagen weer in beeld. Immers, geen regeling die zo sterk uitgaat van de vrije bestedingskeuze van de ouders als de AKW. Bij de laatste ronde maatregelen van het huidige kabinet Balkenende II zijn de kinderbijslagen echter bevroren gebleven.

Zeer recent heeft het huidige Kabinet Balkenende II een nieuw pakket van gezinsmaatregelen genomen. Verbeteringen zijn doorgevoerd door het lesgeld voor 16- tot 18-jarigen af te schaffen, waardoor in dit geval wél weer het zuidwestelijke kwadrant is aangesproken. Gelijktijdig zijn er alsnog middelen ter beschikking gesteld

---

<sup>61</sup> TK 2001-2002, 28 447, nr. 3, 3.

voor de kinderopvang van ouders met hogere inkomsten. De lezer merkt het wel: veel systematische samenhang tussen de verschillende maatregelen kan op deze wijze niet langer worden ontwaard.

De conclusie is dat wat betreft de keuze tussen doelsubsidies en generieke uitkeringen betreft evenzeer sprake is van deels uiteenlopende uitgangspunten die door de wetgever met een boel kunst- en vliegwerk in evenwicht worden gehouden. En net als bij het vraagstuk van de inkomens(on)afhankelijkheid wordt dit fenomeen gereflecteerd in een samenstel van verschillende instrumentele benaderingen die tegelijkertijd worden gerealiseerd.



## 6. Slotopmerkingen

Uit het voorgaande blijkt dat de kinderbijslag slechts een klein radertje vormt in een groot uurwerk van kinderregelingen. Alle regelingen dienen eigen doelstellingen. Er is sprake van een waaier van rechtsgronden. Deze waaier legitimeert het bestaan van een veelheid van onderscheiden kinderregelingen.

In deze bijdrage is geconstateerd dat de opzet van de diverse regelingen niet altijd correspondeert met de erkende rechtsgronden. Met name is niet duidelijk waarom de wetgever niet wil terugvallen op het instrument van de kinderbijslag in situaties waarin hij zich voorstander toont van inkomensafhankelijkheid en keuzevrijheid voor de ouder. Als gevolg van het door elkaar lopen van verschillende benaderingen, vertoont het totale stelsel weinig systematische samenhang. Wellicht dat dit een resultaat is van politieke processen. Bij gebrek aan politiek-ideologische consensus is systematische consistentie van het uitkeringsstelsel nu eenmaal een verafgelegen ideaal.<sup>62</sup> Maar deze verklaring overtuigt niet volledig. Als de wetgever zich eenmaal heeft verenigd rondom het formuleren van een bepaalde rechtsgrond, dan moet hieraan zoveel mogelijk op consequente wijze vorm worden gegeven. Anders kan de rechtsgrondformulering niet langer serieus worden genomen, of is sprake van inconsistent beleid.

In deze bijdrage is tevens geconstateerd dat kinderregelingen elkaar treffen in één gemeenschappelijk doelstelling. Via inkomenssteun aan de ouders wordt sociale zekerheid geboden aan het kind. De verbetering van de positie van het kind is de ultieme rechtsgrond voor alle kinderregelingen. Wie deze rechtsgrond serieus wil nemen - en hij moet serieus worden genomen! - moet afkomen van de gedachte dat er sprake is van een soort intern substitutie-effect binnen het gebouw van de kinderregelingen. Alsof investering in de ene regeling gepaard zou moeten gaan met een desinvestering in de andere regeling. Deze bijdrage heeft aangetoond dat een mix van verschillende instrumentele benaderingen uit hoofde van onderling onderscheiden doelstellingen legitiem is. Kinderbijslagen hoeven aldus niet te concurreren met fiscale kinderkortingen of met bepaalde doelsubsidies; de afzonderlijke instrumenten zijn complementair. Het plan van Dittrich om kinderbijslag vanaf het derde kind af te schaffen om ruimte te scheppen voor een betere kinderopvangregeling, moet als kortzichtig worden afgedaan. Het netto-effect is een nulinvestering voor het kind. Soortgelijke kritiek past overigens ook het regeringsbeleid van het huidige kabinet dat kinderbijslagen heeft bevroren en kinderkortingen heeft verhoogd. Als het erom gaat een financiële basis voor goede maatregelen te vinden, is het niet bevorderlijk het ene kind af te wegen tegen het andere kind. In plaats daarvan zou het kind als zodanig moeten worden afgewogen tegen andere prioriteiten.

---

<sup>62</sup> Typerend is in dit verband de ervaring die schrijver dezes onlangs heeft opgedaan met het voorgaande rechtsgrondenmodel tijdens een presentatie voor beleidsambtenaren van het Ministerie van SZW. In de bijeenkomst liet ik een zaal van 40 personen stemmen voor meer of minder inkomensafhankelijkheid en meer of minder doelsubsidies. Beide stemmingen kwamen nagenoeg uit op fifty-fifty!

De rechtsgrond van regelingen in de sociale zekerheid is geen statisch gegeven. Inzichten over de rechtsgrond kunnen evolueren. In deze bijdrage is geconstateerd dat met het besef dat regelingen bovenal ten dienste moeten staan aan het belang van het kind sprake is van de genese van een nieuwe rechtsgrond. Deze kind-focus ontstaat niet vanzelf, maar is het resultaat van nieuwe uitdagingen die de samenleving aan de sociale zekerheid stelt. Het is nu afwachten of het nakende besef dat de samenleving meer in kinderen moet investeren zal leiden tot veranderingen in het sociaal beleid of zelfs tot nieuwe typen socialezekerheidsuitkeringen, zoals het Britse Child Trust Fund.